JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN GEFINANCIERD UIT HET ACHTSTE, NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)

(2015/C 373/02)

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	1-12
Specifieke kenmerken van de Europese ontwikkelingsfondsen	2-12
Risico's voor de regelmatigheid	8-12
Hoofdstuk I — Uitvoering van het achtste, negende, tiende en elfde EOF	13-19
Financiële uitvoering	13-19
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	20-46
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-IX
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	20-46
Reikwijdte en aanpak van de controle	20-23
Betrouwbaarheid van de rekeningen	24-25
Regelmatigheid van de verrichtingen	26-35
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	36-46
Conclusies en aanbevelingen	47-50
De conclusie voor 2014	47-48
Aanbevelingen	49-50

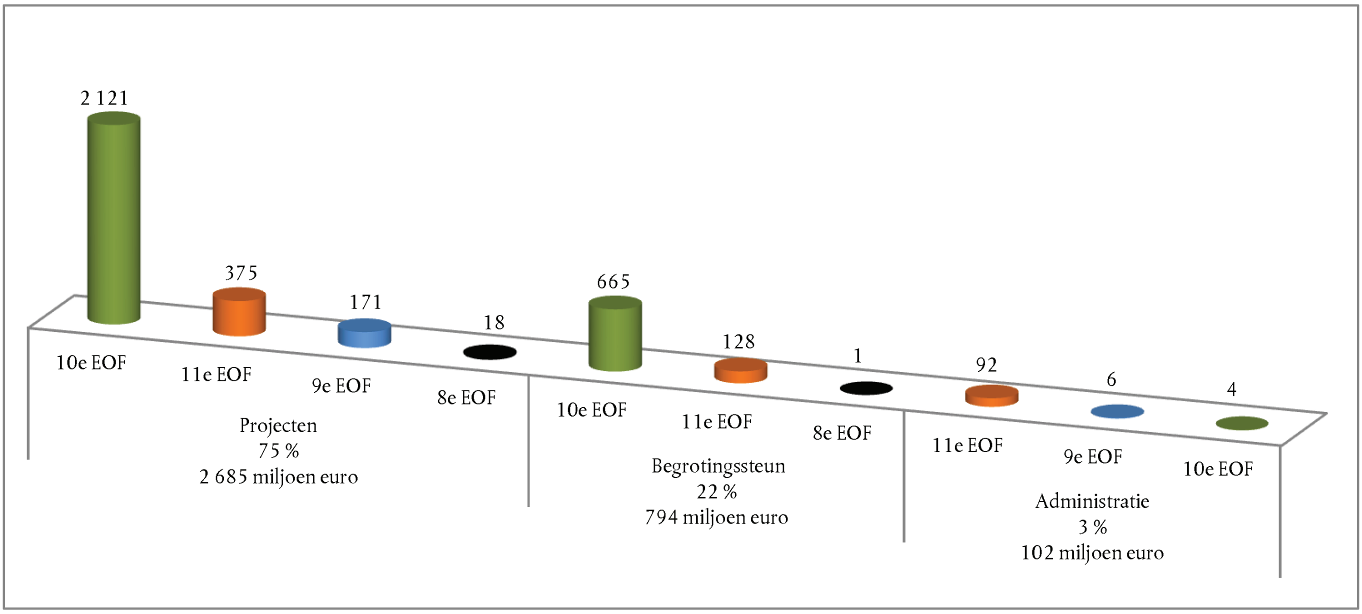
Bijlage 1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen

Bijlage 2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen

INLEIDING

1. In dit jaarverslag wordt onze beoordeling van de Europese ontwikkelingsfondsen (EOF's) gepresenteerd. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2014 is opgenomen in ***grafiek 1***.

Grafiek 1 — Europese ontwikkelingsfondsen — Essentiële informatie 2014



(miljoen euro)

Totaal beleidsuitgaven (Projecten)	2 685
Totaal beleidsuitgaven (Begrotingssteun)	794
Totaal administratieve uitgaven ([1])	102
Totaal betalingen	**3 581**
– voorschotten	*2 105*
+ verrekening van voorschotten	*1 597*
Gecontroleerde populatie	**3 073**
Totaal individuele vastleggingen ([2])	**3 380**
Totaal globale vastleggingen ([2])	**621**

([1]) Bijdrage uit de EOF's ter dekking van uitgaven van zowel de Commissie als de EU-delegaties voor de administratieve ondersteuning die nodig is voor het beheer van in het kader van de EOF's gefinancierde acties.
([2]) Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten. Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

Bron: De geconsolideerde rekeningen 2014 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de Europese ontwikkelingsfondsen

2. Sinds 1958 vormen de EOF's het voornaamste instrument waarmee de Europese Unie de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt in de staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar („de Overeenkomst van Cotonou") vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met de ACS-staten en de LGO. Zij is er vooral op gericht armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

3. De EOF's zijn van bijzondere aard:

a) zij worden gefinancierd door de lidstaten volgens financiële verdeelsleutels ([1]) die worden vastgesteld in een internationale overeenkomst tussen de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, en afwijken van de verdeelsleutels voor de algemene EU-begroting;

b) zij worden buiten het kader van de algemene begroting van de EU beheerd door de Europese Commissie en door de Europese Investeringsbank (EIB);

c) vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's heeft het Europees Parlement een beperktere rol in de werking daarvan dan in de werking van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting; het houdt zich met name afzijdig bij de vaststelling en toewijzing van EOF-middelen. Het Europees Parlement is echter de kwijtingverlenende autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit die wordt beheerd door de EIB ([2]) ([3]).

([1]) Voor elk EOF wordt de verdeelsleutel van iedere lidstaat uitgedrukt als een percentage van de totale hoeveelheid aan middelen.

([2]) Zie de artikelen 43, 48-50 en 58 van Verordening (EU) nr. 567/2014 van de Raad van 26 mei 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 215/2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds wat betreft de toepassing van de overgangsperiode tussen het tiende Europees Ontwikkelingsfonds en het elfde Europees Ontwikkelingsfonds tot de inwerkingtreding van het intern akkoord betreffende het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 157 van 27.5.2014, blz. 52). Zie ook Advies nr. 9/2007 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds (PB C 23 van 28.1.2008), paragrafen 5 en 6.

([3]) In 2012 werd de controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1)). De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer heeft geen betrekking op de investeringsfaciliteit.

4. Elk EOF wordt beheerd door een eigen financieel reglement. De Rekenkamer heeft er herhaaldelijk op gewezen dat één enkel financieel reglement dat van toepassing is op alle huidige en toekomstige EOF's, de continuïteit zou waarborgen, zonder risico op onderbreking van de tenuitvoerlegging van de EOF's, en het beheer zou vereenvoudigen ([4]).

5. Hoewel de financiële reglementen van de EOF's geleidelijk zijn afgestemd op de algemene financiële regels ([5]), blijven er aanzienlijke verschillen bestaan. Één belangrijk verschil is dat het jaarperiodiciteitsbeginsel niet van toepassing is op de EOF's. EOF-overeenkomsten worden doorgaans gesloten voor een vastleggingsperiode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden verricht. In 2014 werden er uitgaven gedaan voor vier EOF's tegelijkertijd en er werden nog betalingen verricht voor het achtste EOF dat in 1995 in werking trad.

6. De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie (EuropeAid), dat ook een breed scala aan uitgaven uit de EU-begroting beheert ([6]) ([7]).

7. De EOF-maatregelen worden uitgevoerd door middel van projecten en begrotingssteun ([8]) in het kader van vier belangrijke regelingen. In 2014 werd 38 % van de betalingen verricht onder direct beheer, waarvan 22 % van het totaal betrekking had op begrotingssteun. De overige 62 % werd verricht onder indirect beheer, waarvan 32 % door middel van internationale organisaties, 25 % via derde landen en 5 % via nationale organen van de EU-lidstaten ([9]).

([4]) Zie Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB C 370 van 17.12.2013), paragraaf 6.

([5]) Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

([6]) Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO) beheerde 3,4 % van de uitgaven voor 2014 uit hoofde van de EOF's.

([7]) Zie hoofdstuk 8 „Europa als wereldspeler" van het Jaarverslag 2014 over de uitvoering van de EU-begroting.

([8]) Begrotingssteun behelst de overdracht van middelen van de Commissie naar de nationale schatkist van het partnerland. Zo worden aanvullende begrotingsmiddelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van een nationale ontwikkelingsstrategie.

([9]) Bij direct beheer wordt de steun direct door de Commissie (het hoofdkantoor of delegaties) uitgevoerd. Bij indirect beheer wordt de uitvoering gedelegeerd aan een derde land (het vroegere gedecentraliseerd beheer), een internationale organisatie (het vroegere gezamenlijk beheer) of een nationaal orgaan, zoals de ontwikkelingsagentschappen van de EU-lidstaten (het vroegere indirect gecentraliseerd beheer).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Risico's voor de regelmatigheid

8. De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden verricht door middel van een breed scala aan methoden die in 79 landen worden uitgevoerd. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld. Deze complexiteit wordt aanzienlijk vergroot door het ontbreken van een gebruiksvriendelijk financieel reglement voor het elfde EOF [10].

9. Op twee gebieden — begrotingssteun [11] en EU-bijdragen aan multidonorprojecten die worden uitgevoerd door internationale organisaties [12] zoals de VN — beperken de aard van de instrumenten en de betalingsvoorwaarden de mate waarin de verrichtingen vatbaar zijn voor fouten.

10. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. Wij hebben onderzocht of de Commissie heeft voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij heeft geverifieerd dat er is voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende vooruitgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

11. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie en de Commissie beschikt over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of er aan de algemene voorwaarden is voldaan. Bij onze controle van de regelmatigheid kunnen wij niet verder gaan dan het stadium waarin de steun aan een partnerland wordt betaald. De overgedragen middelen gaan dan op in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land leiden niet tot met de controle van de regelmatigheid door ons aangetoonde fouten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8. *Het 11e EOF heeft een eigen financieel reglement (FR) (Verordening (EU) 2015/323), door de Raad vastgesteld op 2 maart 2015. Er is voor een effectieve vereenvoudiging gezorgd door afstemming van het FR van het 11e EOF met het FR voor de algemene begroting, door transparante en duidelijke verwijzingen naar het FR van de algemene begroting en de uitvoeringsvoorschriften (UV) daarbij. Het FR van het 11e EOF zorgt zodoende niet alleen voor samenhang wat de toepasselijke financiële procedures betreft, en meer efficiëntie, maar vermindert tevens het foutenrisico.*

De voorschriften en de modellen voor aanbestedingen en het gunnen van opdrachten voor zowel de algemene begroting als het EOF, die in de praktische gids voor aanbestedingen en subsidies (PRAG) van DG DEVCO zijn gebundeld, worden door de Europese beroepsverenigingen zeer op prijs gesteld.

(10) Zie Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds, de paragrafen 3 en 4.

(11) De brutobetalingen voor begrotingssteun uit de EOF's bedroegen in 2014 794 miljoen euro.

(12) De brutobetalingen van de EOF's aan multidonorprojecten die werden uitgevoerd door internationale organisaties, bedroegen in 2014 776 miljoen euro.

12. In het geval dat de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geoormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, neemt de Commissie aan dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd zolang de samengevoegde hoeveelheid voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Dit noemt de Commissie de „hypothetische aanpak". De door de Commissie gehanteerde hypothetische aanpak vormt een beperking van het werk van de controleurs in het geval van een substantiële bijdrage van andere donoren, die de Commissie dan voldoende acht om eventueel door ons ontdekte niet-subsidiabele uitgaven af te dekken.

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ACHTSTE, NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EOF

Financiële uitvoering

13. Het achtste EOF (1995-2000) beloopt 12 840 miljoen euro en het negende EOF (2000-2007) 13 800 miljoen euro. Het tiende EOF (2008-2013) beloopt in totaal 22 682 miljoen euro. Van dat bedrag is 21 966 miljoen euro bestemd voor de ACS-staten en 286 miljoen euro voor de LGO. Deze bedragen omvatten respectievelijk 1 500 miljoen euro en 30 miljoen euro voor de door de EIB beheerde investeringsfaciliteit, die hoofdzakelijk zijn bedoeld voor steun aan de private sector in de ACS-staten en de LGO. Ten slotte is 430 miljoen euro uitgetrokken voor de uitgaven van de Commissie aan de programmering en uitvoering van het EOF.

14. Het Intern Akkoord ter oprichting van het elfde EOF ([13]) werd vastgesteld in augustus 2013. De overeenkomst trad in werking op 1 maart 2015 na ratificatie door alle EU-lidstaten. Het elfde EOF beloopt in totaal 30 506 miljoen euro ([14]), waarvan 29 089 miljoen euro is bestemd voor de ACS-staten en 365 miljoen euro voor de LGO.

([13]) PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1.

([14]) Met inbegrip van een door de EIB beheerd bedrag van 1 139 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

15. Om te zorgen dat er tussen januari 2014 en de inwerkingtreding van het elfde EOF middelen beschikbaar zijn, heeft de Raad in december 2013 overgangsmaatregelen ([15]) vastgesteld, de zogenoemde „overbruggingsfaciliteit”. De in het kader van de overbruggingsfaciliteit beschikbare middelen bedroegen in 2014 1 616 miljoen euro. Zij werden gefinancierd door middel van:

— geannuleerde middelen van het achtste en negende EOF tot en met 31 december 2013 (936 miljoen euro);

— niet-vastgelegde saldi van het tiende EOF tot 31 december 2013 (75 miljoen euro);

— in 2014 geannuleerde middelen van het tiende en voorgaande EOF's (586 miljoen euro), en

— rente en overige ontvangsten (19 miljoen euro).

Deze worden verantwoord onder het elfde EOF, maar vormen geen aanvullende middelen voor het elfde EOF.

16. ***Tabel 2*** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2014 en gecumuleerd weer.

([15]) Besluit 2013/759/EU van de Raad van 12 december 2013 betreffende overgangsmaatregelen voor het beheer van het EOF tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 335 van 14.12.2013, blz. 48).

Tabel 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2014

(miljoen euro)

	Situatie aan het eind van 2013		Begrotingsuitvoering gedurende het begrotingsjaar 2014 (netto) ([6])					Situatie aan het eind van 2014					
	Totale hoeveelheid	Uitvoeringsgraad ([2])	8e EOF ([3])	9e EOF ([3])	10e EOF	11e EOF	**Totale hoeveelheid**	8e EOF	9e EOF	10e EOF	11e EOF	***Totale hoeveelheid***	*Uitvoeringsgraad ([2])*
A — MIDDELEN ([1])	**49 026**		***- 64***	***- 373***	***- 1 105***	***1 616***	***74***	***10 417***	***15 739***	***21 328***	***1 616***	***49 100***	
B — BESTEDING													
1. **Globale vastleggingen** ([4])	**47 952**	**97,8 %**	***- 63***	***- 381***	***- 95***	***1 160***	***621***	***10 415***	***15 703***	***21 294***	***1 160***	***48 573***	**98,9 %**
2. **Individuele vastleggingen** ([5])	**41 410**	**84,5 %**	***- 37***	***- 1***	***2 687***	***731***	***3 380***	***10 400***	***15 407***	***18 252***	***731***	***44 790***	**91,2 %**
3. **Betalingen**	**35 384**	**72,2 %**	***16***	***145***	***2 760***	***595***	***3 516***	***10 379***	***14 941***	***12 985***	***595***	***38 900***	**79,2 %**
C — Nog te betalen vastleggingen (B1-B3)	**12 568**	**25,6 %**						***36***	***762***	***8 309***	***565***	***9 673***	**19,7 %**
D — Beschikbaar saldo (A-B1)	**1 074**	**2,2 %**						***2***	***36***	***34***	***456***	***527***	**1,1 %**

([1]) Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het 8e, 9e, 10e en 11e EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.
([2]) Als percentage van de middelen.
([3]) Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.
([4]) Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten.
([5]) Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.
([6]) Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalingen na terugvorderingen.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de EOF-verslagen over de financiële uitvoering en de financiële staten per 31 december 2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

17. Het bedrag van de in 2014 gedane nettovastleggingen was uitzonderlijk laag (621 miljoen euro) in vergelijking met voorgaande jaren ([16]). Dit was het gevolg van de vertraagde inwerkingtreding van het elfde EOF, waardoor de middelen werden beperkt die beschikbaar waren voor vastleggingen in het kader van de overbruggingsfaciliteit. Anderzijds bereikten de in 2014 verrichte betalingen een recordhoogte (3 516 miljoen euro) ([17]), met name door een uit de overbruggingsfaciliteit betaald bedrag van 595 miljoen euro dat voornamelijk werd besteed aan betalingen voor begrotingssteun en voorschotten voor acties in het kader van de Vredesfaciliteit voor Afrika in de Centraal-Afrikaanse Republiek en Somalië.

18. Aan het einde van 2014 waren bijna alle beschikbare middelen vastgelegd (98,9 % voor financieringsbesluiten, 91,2 % voor individuele contracten). Nog te betalen vastleggingen ([18]) namen met 23 % af van 12,5 miljard euro aan het einde van 2013 tot 9,7 miljard euro aan het einde van 2014. Dit was het resultaat van de inspanningen die door EuropeAid werden geleverd ter vermindering van de nog te betalen vastleggingen, alsmede door het lage niveau van in 2014 genomen financieringsbesluiten.

19. Voor het gehele terrein waarvoor het verantwoordelijk is ([19]), heeft EuropeAid zijn inspanningen voortgezet om het aantal oude voorfinancieringen en oude niet-afgewikkelde vastleggingen ([20]) terug te brengen en om het aantal openstaande verlopen contracten ([21]) te verminderen. De voor 2014 gestelde streefdoelen met betrekking tot oude voorfinancieringen en oude niet-afgewikkelde vastleggingen werden ruimschoots overschreden ([22]). Hoewel het voor 2014 gestelde streefdoel met betrekking tot het aandeel aan verlopen contracten ten opzichte van het totale aantal contracten voor bijna de gehele portfolio van EuropeAid werd bereikt ([23]), was de voortgang op het gebied van de EOF's minder bevredigend ([24]).

([16]) 2013: 3 923 miljoen euro; 2012: 3 163 miljoen euro.
([17]) 2013: 2 963 miljoen euro; 2012: 3 209 miljoen euro.
([18]) *Reste à liquider* (uitstaande verplichting — RAL).
([19]) EOF's en de algemene begroting samen.
([20]) Oude RAL.
([21]) Een contract wordt als verlopen beschouwd indien het na méér dan 18 maanden na afloop van de operationele periode ervan nog steeds openstaat. Vertragingen bij de afsluiting van contracten verhogen het risico op fouten inzake de regelmatigheid, omdat het daardoor moeilijker kan zijn om de ondersteunende documentatie te achterhalen als zij niet op de juiste wijze is gearchiveerd en essentiële projectmedewerkers zijn vertrokken. Late contractsluiting kan ook tot vertraging leiden bij de invordering van niet-uitgegeven voorfinanciering en niet-subsidiabele uitgaven.
([22]) Vermindering van oude open voorfinanciering: 46 % verwezenlijkt (streefdoel: 25 %); vermindering oude RAL: 51,24 % verwezenlijkt (streefdoel: 25 %).
([23]) Aandeel van 15,52 % verwezenlijkt (streefdoel: 15 %).
([24]) Van de 5,3 miljard euro aan verlopen contracten heeft 3,7 miljard euro (69 %) betrekking op de EOF's. Het aandeel van verlopen contracten ten opzichte van het totale aantal open EOF-contracten bedraagt 25 %, vergeleken met 15,5 % voor de gehele portfolio van EuropeAid. Voor 477 (1,3 miljard euro) van de 1 528 verlopen EOF-contracten (31 % qua aantal, 35 % qua waarde) eindigde de operationele periode vóór 2010.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S

Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke accountant

I — Krachtens het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 49 van het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds inzake de toepassing van de overgangsperiode tussen het tiende Europees Ontwikkelingsfonds en het elfde Europees Ontwikkelingsfonds tot de inwerkingtreding van het Intern Akkoord betreffende het elfde Europees Ontwikkelingsfonds, dat ook van toepassing is op eerdere EOF's, hebben wij gecontroleerd:

a) de op 24 juli 2015 door de Commissie goedgekeurde jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds, die de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva, de staat van de vorderingen van de Europese ontwikkelingsfondsen en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar omvat, en

b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening binnen het wettelijk kader van de EOF's ten aanzien van het gedeelte van de EOF-middelen waarvan het financieel beheer onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt ([25]).

De verantwoordelijkheid van de leiding

II — Overeenkomstig de artikelen 310 tot en met 325 van het VWEU en de toepasselijke financiële reglementen ([26]) is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector ([27]), alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Deze verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een internebeheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en weergave van financiële staten die geen materiële afwijkingen als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding dient er ook voor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften waaronder ze vallen. De Commissie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's (artikel 317 VWEU).

De verantwoordelijkheid van de controleur

III — Wij hebben de verantwoordelijkheid om op basis van onze controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de jaarrekening en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Wij hebben onze controle verricht overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moeten wij de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening van de EOF's geen materiële afwijkingen bevat en de onderliggende verrichtingen bij die rekening wettig en regelmatig zijn.

IV — Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een inschatting omvat van de risico's op materiële afwijkingen in de rekeningen en op materiële niet-conformiteit van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de EOF's, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de interne beheersing met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet zijn bedoeld om een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Bij de controle worden tevens de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen beoordeeld, evenals de algehele presentatie van de rekeningen.

V — Wij zijn van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor onze oordelen.

([25]) Overeenkomstig de artikelen 16, 43, 48, 49, 50 en 58 van het Financieel Reglement van toepassing op het tiende EOF heeft de betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op het deel van de middelen van het EOF dat wordt beheerd door en onder de verantwoordelijkheid valt van de EIB.

([26]) Financiële reglementen van toepassing op het achtste, negende, tiende en elfde EOF. Het Financieel Reglement van het tiende EOF is ook van toepassing op de overbruggingsfaciliteit die wordt verantwoord onder het elfde EOF.

([27]) De door de rekenplichtige van het EOF vastgestelde boekhoudregels en -methoden zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of, bij ontbreken daarvan, de International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VI — Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2014, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement van het tiende EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de publieke sector.

De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen

VII — Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VIII — Wij schatten het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de uitgavenverrichtingen van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op 3,8 %.

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

IX — Gelet op de ernst van de kwesties die werden beschreven in de paragraaf over de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen, zijn wij van oordeel dat de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2014 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

16 juli 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring

Reikwijdte en aanpak van de controle

20. In ***bijlage 1.1***, ***deel 2***, van hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2014 van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting wordt haar algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van de EOF's dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt.

21. Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's hebben betrekking op de financiële staten ([28]) van het achtste, negende, tiende en elfde EOF ([29]) die door de Commissie zijn goedgekeurd in overeenstemming met het Financieel Reglement van het EOF ([30]) en die samen met de „representation letter" van de rekenplichtige door ons zijn ontvangen op 24 juli 2015. Bij de controle werden bedragen en vermelde informatie getoetst en de gehanteerde boekhoudbeginselen, door het management gemaakte significante ramingen en de algehele presentatie van de rekeningen beoordeeld.

22. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen omvatte:

a) een onderzoek van alle bijdragen van de lidstaten en van een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen;

b) een onderzoek van een steekproef van 30 vastleggingen ([31]);

c) een onderzoek van een steekproef van 165 verrichtingen ([32]). De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle soorten betalingen binnen de EOF's. Zij omvatte 127 betalingen die door 28 EU-delegaties ([33]) waren goedgekeurd en 38 betalingen die door departementen ([34]) van de Commissie waren goedgekeurd. Waar fouten werden ontdekt, werden de relevante systemen geanalyseerd om vast te stellen om welke specifieke systeemgebreken het ging;

([28]) Zie artikel 44 van Verordening (EU) nr. 567/2014: de financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en de staat van de veranderingen van de nettoactiva.

([29]) Zie artikel 44 van Verordening (EU) nr. 567/2014: de verslagen over de financiële uitvoering omvatten toewijzingstabellen, vastleggingen, toegewezen middelen en betalingen.

([30]) Zie artikel 43 van Verordening (EU) nr. 567/2014.

([31]) Globale financiële vastleggingen en de bijbehorende juridische verbintenissen (financieringsovereenkomsten) na de vaststelling van een financieringsbesluit door de Commissie.

([32]) Zoals gedefinieerd in ***bijlage 1.1***, paragraaf 7 van het Jaarverslag 2014 over de uitvoering van de begroting.

([33]) Afrikaanse Unie, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kameroen, Centraal-Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, Dominicaanse Republiek, Eritrea, Ethiopië, Fiji, Guinee-Bissau, Haïti, Ivoorkust, Lesotho en Swaziland, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauritanië, Mauritius, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone en Uganda.

([34]) EuropeAid: 34 betalingen; DG ECHO: vier betalingen voor humanitaire steun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

d) een beoordeling van de systemen die werden onderzocht bij EuropeAid en EU-delegaties; deze bestreek: i) controles vooraf door personeel van de Commissie, externe controleurs of toezichthouders voordat betalingen worden gedaan, en ii) monitoring en toezicht, voornamelijk follow-up van externe controles, verificatie- en toezichtbezoeken en de onderzoeken van EuropeAid in 2012, 2013 en 2014 van het restfoutenpercentage (RFP);

e) een beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van de directeur-generaal van EuropeAid, en

f) een follow-up van onze eerdere aanbevelingen.

23. Zoals aangegeven in paragraaf 6, voert EuropeAid de meeste van de instrumenten voor externe bijstand uit die uit de algemene begroting en de EOF's worden gefinancierd. Onze opmerkingen met betrekking tot zowel de systemen als de betrouwbaarheid van het JAV en de verklaring van de directeur-generaal voor 2014 hebben betrekking op het gehele terrein waarvoor EuropeAid verantwoordelijk is.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

24. Sinds 2007, het jaar waarin de EOF-boekhouding werd gemoderniseerd, ontbreken in de afsluitende ramingsmethode die de Commissie toepast, kosten die in verband met overeenkomsten voor begrotingssteun zijn gemaakt waarvoor gedurende het jaar door de ACS-staten geen betalingsverzoeken werden ingediend. De Commissie is van oordeel dat, met het oog op de aard van begrotingssteun, de uitbetaling het moment van opname als last is. De Commissie beschikt inderdaad over een ruime beoordelingsmarge bij haar beoordeling van de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Volgens de boekhoudregels van de Commissie is begrotingssteun echter geen discretionaire uitkering, maar een recht; net als voor andere niet-handelsuitgaven is de Commissie ertoe gehouden de betalingen te verrichten indien aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan.

25. Voor betaalde voorfinancieringen van meer dan 750 000 euro is de Commissie verplicht jaarlijks rente in te vorderen (in 2014 werd 3 miljoen euro ingevorderd en in 2013 5,7 miljoen euro). Zoals in voorgaande jaren door ons is opgemerkt ([35]), hebben wij vastgesteld dat de gedelegeerde ordonnateurs deze regel echter nog steeds niet systematisch naleven en dat de hoeveelheid rentebaten die in toelichting 3.5 bij de financiële staten openbaar wordt gemaakt, deels is gebaseerd op schattingen. Voorts werd de rente over voorfinancieringen van 250 000 tot 750 000 euro nog steeds niet als ontvangsten in de financiële staten opgenomen, omdat de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS) pas laat in 2014 werd afgerond.

([35]) Paragraaf 19 van het Jaarverslag 2012 en paragraaf 20 van het Jaarverslag 2013.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

24. *De Commissie past deze aanpak van begrotingssteunmaatregelen toe sinds 2007, op basis van de boekhoudregels van 2006.*

Volgens de Commissie is er sprake van een uitgave wanneer uitbetaling plaatsvindt, aangezien op dat moment alle steunvoorwaarden naar behoren zijn beoordeeld door de diensten van de Commissie. De Commissie neemt in de afsluiting ook in de loop van het jaar door ACS-staten gedane, maar nog niet uitbetaalde betalingsverzoeken mee omdat zij ervan uitgaat dat wanneer een ACS-staat een verzoek tot betaling in verband met begrotingssteun doet, het zeer waarschijnlijk is dat aan de overeengekomen steuncriteria is voldaan.

25. *Er is in de afgelopen drie jaar verbetering geconstateerd wat betreft de jaarlijkse inning van rente op voorfinancieringen in plaats van inning aan het einde van de overeenkomst.*

De ordonnateurs krijgen regelmatig instructies om hen te herinneren aan de verplichting om de verschuldigde rente op voorfinanciering in te vorderen. Ook is een monitoringsysteem opgezet.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Regelmatigheid van de verrichtingen

Ontvangsten

26. Uit onze controle van ontvangstenverrichtingen bleek dat deze geen materiële fouten bevatten.

Betalingen

27. ***Bijlage 1*** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van betalingsverrichtingen. Van de 165 door ons gecontroleerde betalingsverrichtingen vertoonden er 54 (33 %) fouten. Op basis van de 36 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 3,8 % ([36]).

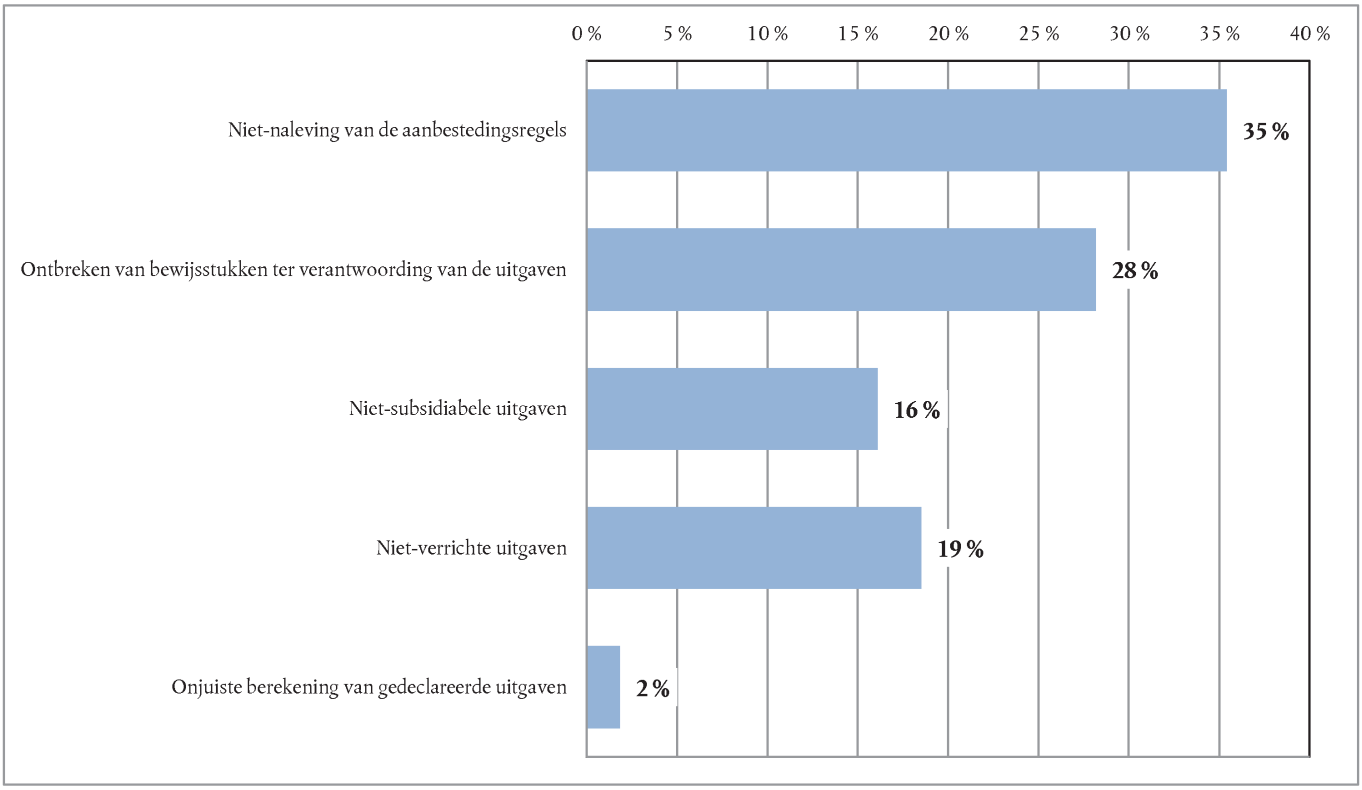
28. Als begrotingssteun en de in de paragrafen 9-12 genoemde multidonorverrichtingen van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 4,8 % ([37]).

29. In ***grafiek 2*** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014. Fouten die verband houden met de niet-naleving van aanbestedingsprocedures door begunstigden en de afwezigheid van bewijsstukken, vormen 63 % van het geschatte foutenpercentage.

([36]) Wij hebben onze foutenschatting berekend op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,1 % en 5,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

([37]) Het genoemde cijfer is de beste schatting op basis van een representatieve steekproef van 127 verrichtingen. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,7 % en 6,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Grafiek 2 — Bijdrage aan het geschatte foutenpercentage per soort fout



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Projecten

30. Van de 133 door ons gecontroleerde betalingsverrichtingen met betrekking tot projecten bevatten er 52 (39 %) fouten, waaronder 34 (65 %) kwantificeerbare fouten. Van de 34 betalingsverrichtingen die kwantificeerbare fouten bevatten, waren er 14 definitieve verrichtingen die waren goedgekeurd nadat alle controles vooraf waren uitgevoerd.

31. Net als in voorgaande jaren [38] werden er vaker fouten aangetroffen bij verrichtingen die verband hielden met programmaramingen, subsidies en bijdragenovereenkomsten met internationale organisaties dan bij andere steunvormen. Van de 66 getoetste verrichtingen in deze categorieën vertoonden er 29 (44 %) kwantificeerbare fouten, wat 75 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakt.

32. Bij de voornaamste soorten ontdekte kwantificeerbare fouten bij betalingsverrichtingen met betrekking tot projecten ging het om:

a) niet-naleving door de begunstigde van aanbestedingsregels (acht verrichtingen);

(38) Paragraaf 25 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) het ontbreken van bewijsstukken die aantonen dat subsidiabele activiteiten hadden plaatsgevonden (11 verrichtingen) ([39]);

c) niet-subsidiabele uitgaven, zoals uitgaven die werden gedaan buiten de uitvoeringsperiode (drie verrichtingen), niet-subsidiabele btw (twee verrichtingen), uitgaven voor activiteiten die niet door het contract werden bestreken (één verrichting), of indirecte kosten die als directe kosten zijn gedeclareerd (één verrichting);

d) uitgaven die niet door begunstigden werden gedaan (10 verrichtingen);

e) onjuiste berekening van uitgaven (2 verrichtingen).

Tekstvak 1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen

Niet-naleving door de begunstigde van de aanbestedingsprocedures

Wij onderzochten de definitieve goedkeuring van uitgaven die werden gedaan in het kader van een subsidieovereenkomst met een organisatie die verantwoordelijk is voor de landbouwsamenwerking tussen ACS-staten, waarbij wij in de aanbesteding van IT-diensten een fout ter waarde van 225 900 euro hebben aangetroffen. De in Nederland gevestigde begunstigde van de subsidie heeft geen internationale, niet-openbare aanbestedingsprocedure gevolgd waarvoor een aankondiging van een opdracht moet worden gepubliceerd. Er werden slechts naar drie door de begunstigde gekozen Nederlandse bedrijven uitnodigingen verstuurd. Deze niet-naleving van de in de subsidieovereenkomst vastgelegde aanbestedingsregels resulteerde in een beperkte mededinging.

Ontbreken van bewijsstukken ter verantwoording van de uitgaven

Wij onderzochten de definitieve goedkeuring van uitgaven die waren gedaan in het kader van het Facilitating Agricultural Commodity Trade-programma (programma voor de bevordering van de handel in landbouwgrondstoffen) dat in het gehele gebied van de Stille Oceaan ten uitvoer wordt gelegd. Wij controleerden twintig uitgavenposten. In het geval van zeven daarvan, met betrekking tot bouwwerkzaamheden, personeelskosten, dagelijkse toelagen en hotelovernachtingen ten bedrage van 22 117 euro, waren de essentiële bewijsstukken voor de uitgaven (zoals facturen, betalingsbewijzen, bewijsstukken ter onderbouwing van het verband tussen personeelsuitgaven en projectactiviteiten, en bewijsstukken voor reiskosten en deelname aan vergaderingen ter verantwoording van dagelijkse toelagen en hotelovernachtingen) niet aangeleverd ([39]).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen

Niet-naleving door de begunstigde van de aanbestedingsprocedures

De Commissie onderneemt de passende corrigerende maatregelen: zij vaardigt een bevel uit tot terugbetaling van het volledige bedrag van de uiteindelijke opdrachtwaarde van 251 124 euro. Een vooraankondigingsbrief werd aan de begunstigde toegezonden op 1 juni 2015.

([39]) Wij rapporteren kwantificeerbare fouten in gevallen waarin er in het geheel geen documentatie beschikbaar is, waarin er geen ondersteunend bewijs is voor een activiteit die plaatsgevonden zou hebben, of waarin er geen koppeling bestaat tussen de in rekening gebrachte uitgaven en de aangeleverde documentatie. Er zijn twee hoofdredenen voor het ontbreken daarvan: of i) het document heeft nooit bestaan, wat uit de controles vooraf had moeten blijken, of ii) het document bestaat, maar kon niet worden achterhaald, wat op een tekortkoming in het documentenbeheer wijst.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Niet-subsidiabele uitgaven

Wij onderzochten de goedkeuring van de EOF-bijdrage aan het TerrAfrica Leveraging Trust Fund. De administratieovereenkomst voor het trustfonds werd ondertekend in november 2012. De door de Commissie verleende goedkeuring was gebaseerd op de totale uitbetalingen van het trustfonds gedurende zijn looptijd van 2006 tot 2013. Van de 6 714 489 euro die door de Commissie is geaccepteerd, was een bedrag van 4 664 666 euro aan uitgaven gedaan vóórdat de administratieovereenkomst in werking trad. Dat bedrag was bovendien al in het kader van de voorgaande trustfondsovereenkomst goedgekeurd door de Commissie en is dientengevolge tweemaal betaald.

Uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

Wij onderzochten de goedkeuring van voorfinanciering in verband met het programma „Implementation of humanitarian demining operations in Senegal (Casamance)" (tenuitvoerlegging van humanitaire mijnopruimingsoperaties in Senegal (Casamance)). De internationale organisatie die het programma uitvoert, heeft het nog niet volledig uitbetaalde bedrag van een dienstencontract voor mijnopruiming als werkelijke uitgaven opgevoerd. De demobilisatiefase was nog niet afgerond (uitrusting en materieel waren nog niet afgevoerd van de projectlocatie en overgedragen aan de nationale autoriteiten en het eindverslag was nog niet ingeleverd door de contractant) en de begunstigde had de daarmee samenhangende uitgaven ten bedrage van 207 437,87 USD nog niet gedaan.

33. In 21 gevallen ([40]) van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie, door middel van haar systemen, over voldoende informatie ([41]) om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage 2,3 procentpunt lager zijn geweest.

34. Niet-kwantificeerbare fouten hadden voornamelijk betrekking op tekortkomingen bij de gevolgde aanbestedingsprocedures (acht verrichtingen) en ontoereikende aanbestedingsdocumenten (zeven verrichtingen).

Begrotingssteun

35. Van de 32 door ons gecontroleerde verrichtingen op het gebied van begrotingssteun was er bij twee sprake van kwantificeerbare fouten met geringe impact (minder dan 0,1 procentpunt) met betrekking tot niet-naleving door de begunstigde overheden van de bepalingen van de financieringsovereenkomsten inzake de wisselkoersen om betalingen voor begrotingssteun om te zetten in de lokale munteenheid.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele uitgaven

De Commissie heeft alle passende corrigerende maatregelen genomen. De in de steekproef opgenomen goedkeuring is ingetrokken en het bedrag opnieuw geregistreerd rekening houdend met het te hoog aangegeven bedrag.

Uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

De Commissie onderneemt de passende corrigerende maatregelen: de terugvorderingsprocedure is ingeleid. Daarnaast wordt een controlebezoek gepland voor de afsluiting van het project.

35. *Aangezien in het geval van beide fouten de financieringsovereenkomsten geen duidelijke verwijzing bevatten naar de toe te passen wisselkoers, zijn deze fouten volgens de Commissie moeilijk te kwantificeren.*

([40]) Met inbegrip van één bekende fout die werd ontdekt buiten de steekproef om.

([41]) Op basis van de ondersteunende documentatie en de nodige verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen

36. Evenals in voorgaande jaren wijst het aantal door ons geconstateerde fouten, onder meer in einddeclaraties waarvoor externe controles en uitgavenverificaties plaatsvonden, op gebreken in deze controles vooraf.

37. In mei 2013 nam EuropeAid een actieplan aan om de gebreken aan te pakken die bij de uitvoering van het systeem van EuropeAid waren geconstateerd [42]. De tenuitvoerlegging van alle 23 geplande acties ging in 2013 en 2014 van start. Aan het einde van 2014 waren 15 acties volledig uitgevoerd en 8 acties liepen nog [43]. Omdat sommige acties zich nog in het ontwikkelingsstadium bevinden, is het nog te vroeg om de impact van het actieplan te meten.

38. De volgende maatregelen zijn genomen ter verbetering van externe controles en uitgavenverificaties:

a) risicoanalyse is verplicht gesteld voor de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen van de EU-delegaties en de diensten van EuropeAid;

b) de modelcontracten voor subsidies zijn herzien zodat controleurs rechtstreeks door EuropeAid kunnen worden geselecteerd of gecontracteerd;

c) bewustmaking over de meest voorkomende soorten fouten, opleiding en versterking van de financiële en controlevaardigheden van het personeel van EuropeAid en begunstigden.

39. De kwaliteits-/subsidiabiliteitsschema’s ter beoordeling van de betrouwbaarheid van uitgavenverificatieverslagen en om in geval van niet-naleving richtsnoeren te bieden, zijn door EuropeAid nog niet ontwikkeld, hoewel dit was gepland voor december 2013.

40. Zoals vermeld in onze eerdere jaarverslagen [44], vertoont het beheersinformatiesysteem van EuropeAid nog steeds gebreken ten aanzien van de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en toezichtbezoeken. Deze maken het voor de directeur-generaal moeilijk om eenheidshoofden of hoofden van EU-delegaties verantwoordelijk te stellen voor de tijdige follow-up en correctie van de systeemgebreken en ontdekte fouten. EuropeAid ontwikkelt een nieuw controleprogramma ter verbetering van de follow-up van controleverslagen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

39. *Aangezien de kwestie in de praktijk complexer is dan verwacht, neemt de ontwikkeling van kwaliteitsschema’s voor uitgavenverificatieverslagen meer tijd in beslag dan voorzien. De schema’s zouden tegen het laatste kwartaal van 2015 beschikbaar moeten zijn.*

40. *Wat controles, uitgavenverificaties en andere door de Commissie aangegane verplichtingen betreft, is te verwachten dat de uitrol van een nieuw beheersinformatiesysteem voor de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en dergelijke mettertijd tot aanzienlijke verbeteringen zal leiden.*

(42) Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van EuropeAid, blz. 188-190 en 195-196.

(43) Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van EuropeAid, blz. 114-115.

(44) Paragraaf 42 van het Jaarverslag 2010, paragraaf 43 van het Jaarverslag 2011, paragraaf 35 van het Jaarverslag 2012 en paragraaf 35 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onderzoek naar het percentage resterende fouten 2014

41. EuropeAid heeft de derde RFP-studie verricht om het percentage fouten te ramen dat is ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten. De RFP-studie is gebaseerd op een passende methodologie en biedt nuttige informatie die EuropeAid ertoe in staat stelt vast te stellen waar de uitvoering van controlesystemen moet worden verbeterd.

42. De studie bestond uit een onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen betreffende contracten die gesloten waren tussen september 2013 en augustus 2014. De resultaten daarvan werden gepresenteerd in het JAV ([45]). Naar aanleiding van de aanbeveling die wij deden in ons Jaarverslag 2013 ([46]), worden in het JAV de reikwijdte van de RFP-studie en de geschatte onderste en bovenste foutengrens bekendgemaakt. Volgens de studie ligt het RFP naar schatting op 2,81 %, dus boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %. De belangrijkste soorten bij de studie ontdekte fouten zijn:

a) ontbreken van toereikende documentatie die subsidiabiliteit van de begunstigde organisaties aantoont (42,70 % van het RFP);

b) ontbreken van een juridische grondslag voor betalingen, te hoge declaraties en andere kwesties van niet-naleving (32,83 % van het RFP);

c) fouten die werden geschat omdat geen toereikend bewijs beschikbaar was om de regelmatigheid van verrichtingen te controleren (16,76 % van het RFP);

d) niet-teruggevorderde en niet-gecorrigeerde bedragen (7,71 % van het RFP).

43. Uit onze evaluatie van de RFP-studie 2014 bleek dat deze over het algemeen in overeenstemming met de methodologie was uitgevoerd en de materialiteit van het restfoutenpercentage afdoende bewijst. In het geval van sommige onderzochte verrichtingen hebben wij geconstateerd dat er ruimte voor verbetering is met betrekking tot:

a) de naleving van de voorwaarden die zijn verbonden aan het vertrouwen op eerdere controlewerkzaamheden;

b) de toereikendheid van de documentatie van de controle-informatie ter ondersteuning van de conclusies;

c) de rechtvaardiging van het besluit om de in de onderzochte steekproef gevonden fout niet te extrapoleren naar het totale bedrag van de verrichting, en

d) er werd een te ruime beoordelingsmarge in acht genomen bij de raming van de foutenpercentages van individuele verrichtingen.

([45]) Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van EuropeAid, blz. 84-86.

([46]) Paragraaf 51 en aanbeveling 5 van het Jaarverslag 2013.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

43. *De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat het restfoutenpercentage (RFP) op een geschikte methodologie steunt, dat het nuttige informatie levert en dat het over het algemeen in overeenstemming met de methodologie was uitgevoerd. Zij zal de door de Rekenkamer opgeworpen kwesties samen met de contractant onderzoeken.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag

44. In zijn betrouwbaarheidsverklaring maakt de directeur-generaal een voorbehoud ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, aangezien het bedrag dat wordt beschouwd als risicobedrag (205,7 miljoen euro) meer dan 2 % uitmaakt van de door EuropeAid in 2014 verrichte betalingen. De directeur-generaal verklaart echter ook dat de ingevoerde beheersingsprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Zoals vorig jaar ([47]) zijn wij van mening dat dit geen logische conclusie is, omdat systemen niet doeltreffend zijn wanneer daarmee geen materiële fouten kunnen worden voorkomen, ontdekt en gecorrigeerd.

45. Het voorbehoud heeft betrekking op de wettigheid en regelmatigheid van alle uitgaven die door EuropeAid worden beheerd. Een voorbehoud is gepast wanneer controlegebreken alleen bepaalde gebieden van ontvangsten en uitgaven betreffen ([48]), maar niet wanneer ze de uitvoering van het systeem als geheel beïnvloeden en de financiële impact groter is dan de materialiteitsdrempel voor het gehele budget dat onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal valt. De permanente instructies van de Commissie voor de JAV's van 2014 voorzien echter niet in een dergelijke situatie.

46. Het JAV stelt dat de controles van EuropeAid voor elk internebeheersingsmodel onder direct en indirect beheer doelmatig zijn en dat de totale kosten voor de controles, die worden geraamd op 370,6 miljoen euro, in verhouding tot de baten daarvan redelijk zijn ([49]). Uit de uitgebreide informatie in het JAV blijken de aanzienlijke inspanningen die door EuropeAid zijn geleverd om aan de in de algemene financiële regels vastgelegde vereisten te voldoen ([50]). De beweringen met betrekking tot de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van de controles zijn echter niet op bevredigende wijze onderbouwd, omdat:

a) er geen totale kostenbenadering werd gehanteerd, aangezien niet alle directe kosten waren opgenomen ([51]) en de overheadkosten waren weggelaten. Daarnaast is niet duidelijk waarop de verdeelsleutel voor indirecte personeelskosten is gebaseerd;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

44. *Gezien de risicovolle omgeving waarin DG DEVCO opereert, en het feit dat de restfouten niet het gevolg zijn van het ontwerp van het controlesysteem, maar eerder van de tekortkomingen bij de implementatie ervan, handhaaft de Commissie haar conclusie dat de vastgestelde controleprocedures de noodzakelijke garanties voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties bieden. Het RFP levert inderdaad geen aanwijzingen op van systeemgebreken in de controleprocedures. DG DEVCO erkent echter dat de uitvoering op sommige punten tekortkomingen vertoont, die het DG momenteel aanpakt.*

45. *De Commissie gaat na hoe zij meer rekening kan houden met de bevindingen van DG DEVCO-controles, teneinde een meer volgens risico gedifferentieerde zekerheid te verstrekken.*

46. *Een deel van de beheers- en rapportageverplichtingen van artikel 66 van het Financieel Reglement zijn voor de Commissie in het algemeen een nog vrij recente uitdaging. De centrale diensten spelen een belangrijke rol waar het erom gaat te waarborgen dat de controlesystemen en de rapportagepraktijken zich op een coherente manier in de gehele Commissie ontwikkelen. De Commissie zal de opmerkingen van de Rekenkamer ter harte nemen, maar tegelijkertijd de gevolgen ervan voor het gebruik van de beschikbare middelen beoordelen, teneinde tot duurzame verbeteringen te komen.*

([47]) Paragrafen 43 en 44 van het Jaarverslag 2013.
([48]) Zie artikel 66, lid 9, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 en artikel 38 van Verordening (EG) nr. 215/2008.
([49]) Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van EuropeAid, blz. 86-89 en 93-95.
([50]) Artikel 66, lid 9, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.
([51]) Bijvoorbeeld de evaluatie van de personeelskosten en externe kosten voor het toezicht op contracten voor werken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) wat betreft de kwantificeerbare baten, de beheersinformatiesystemen van EuropeAid nog geen nauwkeurige informatie verstrekken over de fouten die naar aanleiding van externe controles en uitgavenverificaties (zie paragraaf 40) en de eigen controles van de Commissie zijn ontdekt en gecorrigeerd;

c) EuropeAid geen objectief controleerbare indicatoren heeft vastgesteld, waaronder streefwaarden ter beoordeling van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van controles.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

b) *Wat controles, uitgavenverificaties en andere door de Commissie aangegane verplichtingen betreft, is te verwachten dat de uitrol van een nieuw beheersinformatiesysteem voor de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en dergelijke mettertijd tot aanzienlijke verbeteringen zal leiden.*

c) *Rapportage geschiedt reeds op basis van verifieerbare indicatoren, waaronder in sommige gevallen streefwaarden. Met advies van de centrale diensten wordt het systeem van de Commissie verder verbeterd en verfijnd.*

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2014

47. Wij concluderen dat de EOF-rekeningen voor het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar een in elk materieel opzicht getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

48. Wij concluderen dat voor het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar:

a) de ontvangsten van de EOF's geen materiële fouten vertonen;

b) de betalingsverrichtingen van de EOF's materiële fouten vertonen (zie de paragrafen 27-32). De toetsing van verrichtingen wijst uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 3,8 % is (zie ***bijlage 1***).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER — ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

49. ***Bijlage 2*** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen ([52]). In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij twaalf aanbevelingen. Hiervan is één aanbeveling niet langer van toepassing. EuropeAid heeft vier aanbevelingen volledig uitgevoerd; vijf werden in de meeste opzichten en twee in enkele opzichten uitgevoerd. Aangaande één van de aanbevelingen die slechts in enkele opzichten zijn uitgevoerd, heeft EuropeAid actie ondernomen door:

a) een instrument te ontwikkelen om de EU-delegaties te helpen hun portefeuille van projecten doeltreffender door te lichten en prioriteit te geven aan bezoeken aan de projecten waarop op basis van risicobeoordelingen in het bijzonder toezicht moet worden gehouden;

b) nieuwe richtsnoeren op te stellen voor de verificatiemissies naar delegaties, die een op risico gebaseerde planning en follow-up van de verificatiebezoeken inhouden.

50. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 bevelen wij aan dat EuropeAid:

— **Aanbeveling 1:** internebeheersingsprocedures opzet en toepast om ervoor te zorgen dat voorfinanciering wordt verrekend op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen;

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie zal de goedkeuringsregels voor bijdrageovereenkomsten verder verduidelijken in de DEVCO Companion en benadrukken dat de goedkeuring moet geschieden op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen.

— **Aanbeveling 2:** de systematische verificatie versterkt waarmee wordt geverifieerd dat partnerlanden de juiste wisselkoers hanteren om betalingen voor begrotingssteun om te zetten in de lokale munteenheid;

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

— **Aanbeveling 3:** er samen met de voor de RFP-studie verantwoordelijke contractant voor zorgt dat de door ons geconstateerde kwesties worden aangepakt;

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

— **Aanbeveling 4:** zijn indicatoren met betrekking tot streefwaarden ter beoordeling van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van controles verbetert, evenals zijn kostenbenadering en zijn procedures en beheersinformatiesystemen waarmee de baten van de controles worden gemeten.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens binnen het door de centrale diensten uitgestippelde kader.

([52]) De doelstelling van deze follow-up was de verificatie van de introductie en het bestaan van corrigerende maatregelen die zijn getroffen als reactie op onze aanbevelingen. De beoordeling van de doeltreffende uitvoering daarvan was geen doelstelling. Sommige maatregelen waren nog in ontwikkeling en het was daarom te vroeg voor een verificatie daarvan.

BIJLAGE 1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

	2014	2013
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	**165**	165
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	**3,8 %**	3,4 %
Bovenste foutengrens (UEL)	5,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,1 %	

BIJLAGE 2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	**Aanbeveling 1:** EuropeAid moet zijn RFP-methodologie herzien (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 1).	X						
	Aanbeveling 2: EuropeAid moet de resultaten van de RFP-studies nauwkeurig beschrijven in zijn JAV (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 2).	X						
	Aanbeveling 3: EuropeAid moet voor de tijdige goedkeuring van uitgaven zorgen (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 3).		X					
	Aanbeveling 4: EuropeAid moet een beter documentenbeheer door uitvoerende partners en begunstigden bevorderen (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 4).	X						
	Aanbeveling 5: EuropeAid moet doeltreffende maatregelen nemen ter verbetering van de kwaliteit van door externe controleurs uitgevoerde uitgavenverificaties (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 5).		X					
	Aanbeveling 6: EuropeAid moet zorgen voor de juiste toepassing van specifieke voorwaarden voor betalingen voor begrotingssteun (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 6).	X						
	Aanbeveling 7: EuropeAid moet zorgen voor de jaarlijkse afgifte van invorderingsopdrachten met betrekking tot rente op voorfinanciering van meer dan 750 000 euro (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 7).			X				

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	**Aanbeveling 1:** EuropeAid zou het beheer van de procedures voor de gunning van opdrachten moeten verbeteren door de vaststelling van duidelijke selectiecriteria en een betere documentatie van het beoordelingsproces (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder a)).	X						
	Aanbeveling 2: EuropeAid zou een gedocumenteerde, op risico gebaseerde planning moeten invoeren evenals een systematische follow-up van verificatiebezoeken (zie paragraaf 40) en controlebezoeken ter plaatse (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder b)).			X				
	Aanbeveling 3: EuropeAid zou de richtsnoeren inzake risicoanalyse verplicht moeten stellen bij de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen door delegaties en het hoofdkantoor van EuropeAid (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder c)).		X					
	Aanbeveling 4: EuropeAid zou de opzet van KPI's moeten herzien om ervoor te zorgen dat ze ondubbelzinnig en eenvoudig te interpreteren zijn (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder d)).		X					
	Aanbeveling 5: EuropeAid zou het vermogen van de IAF om haar taak doeltreffend uit te voeren, moeten beoordelen (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder e)).					X		

(*) De interne-auditfunctie van EuropeAid is gecentraliseerd in de dienst Interne audit (DIA). De IAF is eind februari 2015 opgeheven.